

8. Kouz R. Fyrma, rynok u pravo / R.Kouz//.– M., 1993. – 380 s.
9. Vil'yamson O. Pryroda firmy / O.Ye. Vil'yamson // Per. s anhl. – K.: «A.S.K». 2002 -335s.
10. Kasynets' O. Teoretyko-metodolohichni aspekty rehulyuvannya diyal'nosti pryrodnykh monopoliy / O.O. Kasynets', V.I. Yakymiv // Naukovi pratsi NDFI. – 2010. – # 4. – S. 37-43.
11. Kosolapov A. H. Finansovi metody stymulyuvannya rynkovykh peretvoren' v Ukrayini. – K.: T-vo «Znannya», KOO, 2000. – S. 24-25.

Рецензент: Кузнецова І.О., д.е.н., професор, зав. кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності

10.05.2016

УДК 334.012.74:336.1:352

Баранова Вікторія, Немченко Ганна

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

В умовах кризового стану економіки України особливої уваги потребують питання підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів. Саме місцеві бюджети використовуються для соціального розвитку регіонів. Останні роки актуальним є питання бюджетної децентралізації. Від того, на скільки добре розвинені місцеві бюджети залежить добробут населення в регіоні. На місцевому рівні краще, ніж на центральному вирішувати, які проблеми для регіону потрібно вирішувати першочергово, оскільки існують регіональні особливості кожного району, області, які важко врахувати з центру. А децентралізація, у розвинених країнах, сприяє вирішенню цієї проблеми. Тому в статті розглянуто сучасний стан бюджетної децентралізації в Україні та висвітлено основні проблеми цього процесу. Зроблені пропозиції по залученню коштів до місцевих громад.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна децентралізація, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, інвестиції.

БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВА

В условиях кризиса украинской экономики особое внимание необходимо уделить повышению эффективности функционирования местных бюджетов. Местные бюджеты используются для социального развития регионов. В последние годы актуальным является вопрос о бюджетной децентрализации. От того, насколько хорошо развиты местные бюджеты зависит благосостояние населения в регионе. На местном уровне лучше, чем на центральном решать, какие проблемы для региона нужно решать в первую очередь, поскольку существуют региональные особенности каждого района, области, которые трудно учесть из центра. В развитых странах децентрализация способствует решению этой проблемы. Таким образом, в статье рассмотрено современное состояние бюджетной децентрализации и освещены основные проблемы этого процесса. Сделаны предложения по привлечению средств местные общины.

Ключевые слова: местные бюджеты, бюджетная децентрализация, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, инвестиции.

FISCAL DECENTRALIZATION: STATE AND PROSPECTS

In a crisis in the Ukrainian economy, special attention should be paid to improving the functioning of local budgets. Local budgets are used for the social development of the regions. In recent years, relevant is the question of fiscal decentralization. The degree well developed local budgets depend on living standards in the region. At the local level rather than at the national level that problem for the region should be solved primarily because there are regional peculiarities of each region, an area that is difficult to consider from the center. A decentralization helps solve this problem in developed countries. So in the article discussed the current state of fiscal decentralization and highlight the major problem of this process in

Ukraine. Made offers to attract funds to local communities.

Keywords: local budgets, fiscal decentralization, revenues of local budgets, expenditures of local budgets, investments

Постановка проблеми у загальному її вигляді та її взаємозв'язок з важливим науковим чи практичним завданням. На сьогодні в Україні неефективна і нединамічна економіка. Окрім того, наша країна страждає від нестабільної політики. Порушуються бюджетна дисципліна, бюджет не виконує покладені на нього функції.

В умовах кризового стану економіки України особливої уваги потребують питання підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів, оскільки для соціального розвитку регіонів використовуються саме вони. Разом з тим, значна частина коштів концентрується у державному бюджеті, тоді як в умовах бюджетної децентралізації повинна залишатися місцевим органам влади.

В умовах ресурсних обмежень, проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади є актуальною у контексті підвищення ефективності бюджетної системи. Для того, щоб місцеві органи влади були здатними забезпечити виконання своїх завдань, вони повинні володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Проведення бюджетної децентралізації породжує конфлікт інтересів між центральною та місцевою владою. Вирішення цього конфлікту повинне спиратися не на емоційний та популістські твердження, а на ґрунтовне наукове дослідження з розробкою відповідного механізму реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні в економічній літературі комплекс таких проблем розглядається досить активно, особливо питання реформування системи місцевих бюджетів в частині надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування. Значним є науковий доробок українських вчених, які заклали фундамент щодо вирішення проблем розробки ефективної бюджетної політики, формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Це, насамперед, такі науковці як Буковинський С.А., Гальчинський А.С., Кириленко О.П., Луніна І.О та інші.

Виділення **невирішених раніше частин загальної проблеми**, яким присвячується дана стаття. Враховуючи стратегічний напрямок

щодо інтеграції України у ЄС, нашій країні слід провести необхідну кількість реформ, аби наблизити наше законодавство і виконавчу владу до прозорого і ефективно функціонуючого механізму економік ЄС. Слід зазначити, що вимоги до децентралізації відсутні у інтеграції України з ЄС, але майже в усіх розвинутих країнах вона існує у той або іншій формі, з урахуванням національними особливостями розвитку країни.

На шляху бюджетної децентралізації існує низка проблем:

1. Органи місцевого самоврядування не володіють достатніми ресурсами для реалізації власних повноважень. Частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень органів самоврядування найменша серед країн Європи.

2. Органи місцевого самоврядування не мають можливості розпоряджатися своїми коштами.

3. Неякісне бюджетне планування на центральному рівні. Відсутній стратегічний план розвитку країни і регіонів на перспективу.

Формулювання цілей статті. Питання децентралізації бюджетної системи України є актуальними для України. Вирішенню багатьох проблем повинне передувати аналітичний огляд загального стану об'єкту дослідження та можливих напрямів вирішення сформульованих завдань. Тому ціллю даної статі є розгляд сучасного стану бюджетної децентралізації та висвітлення основних проблем цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансова децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація.

Основоположником останньої ідеї був американський економіст Ч. Тібо. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Він довів, що лише при фіскальній автономії субнаціональних органів управління публічні

видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням-споживачів згідно з їхніми потребами [1].

На сьогодні українська держава розширила функції і повноваження місцевого самоврядування, однак джерела доходів місцевих громад не у повному обсязі забезпечують фінансування наданих функцій і можливості все одно залишилися обмеженими.

Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Місцеве самоуправління — це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Аби країна повноцінно розвивалася та була здатна забезпечити фінансову безпеку і добробут громадян, децентралізація, в залежності від національних особливостей розвитку, надає можливість органам місцевої влади вирішувати важливі питання місцевого значення на місцях, мати обсяг фінансових ресурсів, достатній для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Децентралізація сприяє створенню сприятливого клімату для місцевого бізнесу.

Аналіз показав, що якщо в постсоціалістичних країнах ЄС спостерігалася тенденція до зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (Словенія, Естонія — 62%, Чехія — 73%) і зменшення трансфертів з центрального бюджету (їх частка у більшості країн не перевищує 50%), то в Україні частка власних доходів місцевих бюджетів невпинно зменшувалася (із 56,5% у 2005 р. до 43,6% нині), а трансферти перетворилися на головне джерело надходжень до місцевих бюджетів (52–56%), що означає зростання фінансової залежності органів місцевого самоврядування від центру. Розглянемо, як змінилися показники бюджетної децентралізації в Україні (рис. 1).

Можна побачити, у 2015 р. спостерігається погіршення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками. Коефіцієнт децентралізації (Коефіцієнт бюджетної децентралізації за доходами (видатками) характеризує ступінь децентралізації доходів (видатків), тобто зосередження доходів і видатків із місцевих бюджетів. Коефіцієнт бюджетної

децентралізації обчислюється як відношення доходів (видатків) місцевих бюджетів до доходів (видатків) Зведеного бюджету України) видатків за підсумками дев'яти місяців 2015 р. зменшився до 40,6% (річний план — 40,5%) порівняно із 42,8 % у середньому за 2010–2014 р., а модифікований коефіцієнт децентралізації видатків — до 43,9% (по факту за дев'ять місяців і за річним планом) порівняно із 44,3% у попередні роки, хоча на фінансування з місцевих бюджетів передано додатково 638 об'єктів і заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту.

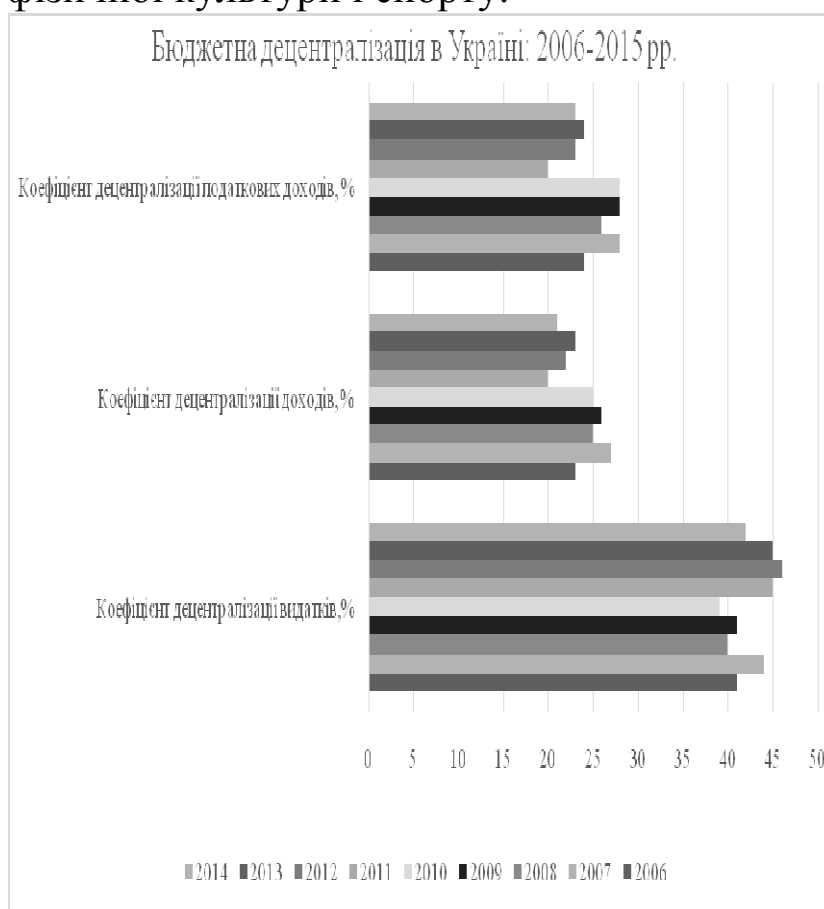


Рис.1. Бюджетна децентралізація в Україні: 2006-2015 рр.
(побудовано за даними [2])

Коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів збільшився до 55,0% (за 9 міс. 2015 р., річний план – 62,0%), тоді як у середньому за 2010-2014 рр. становив 25,7%. Обсяг субвенцій (як частка ВВП) зріс у 3 рази – із 3% ВВП у 2010 р. до 9% у 2015 р. Місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів, однак у структурі їх видатків значну частину (близько 63%) становлять видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, які

фінансуються за рахунок субвенцій, тобто фактично визначаються рішеннями центральних органів влади. Висока частка субвенцій у видатках місцевих бюджетів свідчить про те, що їх розподіл між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду. До речі, у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є удвічі нижчою, ніж в Україні [3].

На відміну від Європейських країн, характерною особливістю організації фінансової системи в США є високий рівень автономності, яка полягає у тому, що кожен з рівнів державного управління самостійно проводить бюджетну та податкову політику у кожному штаті. Особливістю формування фінансової системи США є те що вона розвивалась на основі ринкових принципів шляхом створення власних інститутів та відповідних методів їх функціонування. При цьому властивістю фінансової системи США є тенденція до підвищення рівня саморегулювання, що визначається великою кількістю та надійністю фінансових інструментів. В даний час фінансова система США досягла високого ступеню розвитку та стала фундаментальною основою економіки країни, що забезпечує можливість динамічного розвитку та подолання кризових явищ.

Основні правила функціонування фінансової системи Німеччини закріплені в Конституції країни. Бюджетний устрій базується на сильній децентралізованій федеральній системі, що надає велику владу 16 землям. Такі особливості фінансової системи Німеччини пов'язані з політичним та соціально-економічним становленням держави у минулому [2].

Ці країни досить успішно розвиваються протягом багатьох років, їх економіка є потужною та ефективною. Можливо, якщо застосувати досвід цих країн (США, Німеччина, реформувати організацію фінансової системи, надати більше автономії органам місцевого самоврядування на місцях, але посилити контроль за використанням коштів, тобто взагалі систему внутрішнього та державного аудиту) в Україні, то наша держава також вийде на світову арену як конкурентоспроможна і фінансово незалежна.

Безумовно, результатом децентралізації повинно бути підвищення рівня життя у галузі регіонів, які забезпечують конкурентні переваги, сталий їх розвиток та робочі місця. Сталий

розвиток неможливо забезпечити не здійснюючи інвестиції у охорону навколишнього середовища, новітні, інноваційні галузі. Для цього потрібно організувати пошук джерел фінансування регіональних програм розвитку.

Наприклад, Корнієцький О.В., пропонує для фінансування будівництва доріг у регіонах, як бюджетні, так і залучені кошти, в першу черг через банківські кредити, облігації та акції. [4, с.313-322]

На нашу думку, сьогодні, у якості інвестицій залучати кредити неможливо, що пов'язано з політикою дорогих грошей, яку зараз проводить уряд, - великими відсотками.

Ось чому, ринок цінних паперів (акцій та облігацій) є більш привабливим та перспективним для напряму залучення коштів. В цих умовах, гарантом цих паперів повинна виступати міська громада і забезпечувати виплату відповідних відсотків (дивідендів), що передбачає пошук найбільш перспективних, ефективних, прибуткових проектів, з урахуванням потенційних можливостей регіону. Це дозволить залучати кошти не тільки місцевого населення, але й іноземних інвесторів.

Для кожного регіону повинна бути відпрацьована своя модель розвитку, яка б враховувала екологічні, кліматичні та економічні особливості.

Так, у якості пріоритетних напрямків інвестування в Одесі та області можуть виступати інноваційна (наявність значної кількості установ, вищих навчальних закладів), рекреаційна (природно-кліматичні умови), агропромислова (якісні земельні ресурси) діяльності.

Необхідно, щоб регіональне інвестування було пов'язане з стратегічним плануванням економічного розвитку України в цілому, визначити пріоритетні напрямки. В залежності від пріоритетності і можливостей регіонів, доцільно надавати пільгові кредити, субвенції, дотації, здійснювати емісію цінних паперів.

Звичайно, пріоритетними напрямками розвитку країни повинні стати іновациї, які дадуть можливість сприяти конкурентоздатності українських товарів.

Необхідно зрозуміти, які задачі відносять на регіональний рівень, а які повинні знаходитися на державному, аби не допустити дублювання функцій, а також і їх невиконання.

Можна розглянути цікавий приклад концерну Volkswagen. Хоча і власником контрольного пакету акцій є сім'я Порше-Пієх, вона не може прийняти будь-яке рішення, яке вважає необхідним. В компанії існує дворівнева структура ради директорів, де у робітників сильне представництво. Крім того, 20% акцій концерну є власністю уряду землі Нижня Саксонія. В результаті, рішення компанії приймаються шляхом складного процесу переговорів, при участі акціонерів, менеджерів, працівників, населення в цілому (тому що значний пакет акцій належить уряду) [5].

На сьогодні в Україні відсутні органи управління інвестиціями. У державі не розроблений план, програма соціально-економічного розвитку не лише регіонів, але і держави в цілому на 5-20 років. Тому здійснити прогнозування на тривалий час майже неможливо, що не сприяє інвестиційній привабливості як регіонів, так і держави.

Таким чином, і регіональна влада, і держава, повинні підтримувати бізнес, зростання якого, сприятиме збільшенню надходжень коштів до бюджету усіх рівнів. У той же час, бізнес має підтримувати громади, державу і разом приймати рішення щодо розвитку регіону.

Успішна реалізація запропонованих напрямків інвестування створить додаткові робочі місця, збільшить ВВП регіону та надходження до місцевого бюджету, а разом із тим, підвищить життєвий рівень населення.

Висновок. Отже, на сьогодні актуальним питанням є децентралізація місцевих бюджетів України. Питання реформування системи місцевих бюджетів в частині надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування є досить важливим для України. Реалізовані підходи до реформування міжбюджетних відносин фактично зберігають високу централізацію бюджетних рішень.

Для запровадження децентралізації необхідно:

- встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог;
- визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат;
- наділення місцевих органів влади повноваженнями, а також фінансовим забезпеченням, що даватимуть їм змогу реагувати на

зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;

- розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів;

- забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевої влади та її підзвітності населенню;

- забезпечення повноцінне функціонування системи державного аудиту [6].

Пріоритетними напрямками розвитку країни повинні стати інновації, які дадуть можливість сприяти конкурентоздатності українських товарів. Слід приділяти достатню увагу інвестиціям, пошукам нових грантів, адже вони є ключовим фактором наповнення доходної бази місцевих бюджетів, що в свою чергу:

- дасть можливість направляти ці кошти у розвиток регіонів і країни в цілому;

- дозволить збільшити дохідну базу без застосування податкового тиску для населення та бізнесу;

- зменшить корупцію в регіонах;

- дозволить розвиватися бізнесу і ставати конкурентоспроможними, можливо вийти на світовий ринок у майбутньому, тому що наша країна має великі потенційні можливості для цього;

- дасть змогу підвищити добробут населення, соціальні стандарти, що в свою чергу збільшить тривалість і якість життя і зменшить відтік «умів» і мігрантів закордон.

Література

1. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – № 2 (20). – 2010. – С.145-151.

2. Забедюк М. С. Особливості формування та функціонування фінансових систем зарубіжних країн / М. С. Забедюк // Економічний форум. – 2015. – № 1. – С. 202-207.

3. Луніна І., Серебрянська Д. Декларації та реалії бюджетної децентралізації // Дзеркало тижня. – №43. – 2015. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/finances/deklaraciyi-ta>

realiyi-byudzhethnoyi-decentralizatsiyi-abo-yakimi-naspravdi-ye-finansovi-povnovazhennya-miscevoyi-vladi-_.html

4. Корнієцький О. В. Стратегія і механізми міжрегіональної взаємодії транспортно-логістичних систем в умовах трансформації економіки: проблеми теорії і практики / О. В. Корнієцький. – Херсон: Грінь Д.С., 2014. – 352 с.

5. Экономическая демократия // Зеркало недели. – 8 апреля 2016. – №13.

6. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні // Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

1. Bykadorova N. O. Finansova detsentralizatsiya mistsevoho samovryaduvannya / N. O. Bykadorova // Ekonomichnyy visnyk Donbasu. – # 2 (20). – 2010. – S.145-151.

2. Zabedyuk M. S. Osoblyvosti formuvannya ta funktsionuvannya finansovykh system zarubizhnykh krayin / M. S. Zabedyuk // Ekonomichnyy forum. – 2015. – # 1. – S. 202-207.

3. Lunina I., Serebryans'ka D. Deklaratsiyi ta realiyi byudzhethnoyi detsentralizatsiyi // Dzerkalo tyzhnya. – #43. – 2015. [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: http://gazeta.dt.ua/finances/deklaratsiyi-ta-realiyi-byudzhethnoyi-decentralizatsiyi-abo-yakimi-naspravdi-ye-finansovi-povnovazhennya-miscevoyi-vladi-_.html

4. Korniyets'kyu O. V. Stratehiya i mekhanizmy mizhrehional'noyi vzayemodiyi transportno-lohistychnykh system v umovakh transformatsiyi ekonomiky: problemy teorii i praktyky / O. V. Korniyets'kyu. – Kherson: Hrin' D.S., 2014. – 352 s.

5. Экономическая демократия // Зеркало недели. – 8 апреля 2016. – #13.

6. Ochikuvani ryzyky u protsesi detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini // Analitychna zapyska. Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen'. [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

Рецензент: Савенко І.І., д.е.н. професор, зав. каф. менеджменту і логістики Одеської національної академії харчових технологій

10.05.2016